

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



TÚL AZ „UTASÍTÁS – ELLENŐRZÉS” VILÁGÁN: A KOORDINÁCIÓ ÉRTELMEZÉSI KERETEI A KÖZIGAZGATÁSBAN

Annak ellenére, hogy a kormányzati koordinációs intézkedések az utóbbi évek közigazgatási reformprogramjainak meghatározó eleme, a hazai tudományos gondolkodásban csak ritkán és szűk körűen – a központi kontrol vs. ágazati önállóság / bürokratikus utasítás-ellenőrzés – perspektívájából – értelmezik a koordinációt. Ezzel szemben a nemzetközi irodalom, sőt a hazai gyakorlat színes valósága is egy jóval változatosabb, gazdagabb képet mutat. Erre tekintettel a tanulmány célja a koordináció fogalmának szélesebb, átfogóbb feldolgozása, a nemzetközi és hazai irodalomban fellelhető tipológiák összehasonlítása és elemzése. Ezzel hozzá kívánok járulni a kormányzati koordináció értelmezési kereteinek bővítéséhez és a nemzetközi irodalomban elterjedt koordinációs mintázatok beemeléséhez a hazai tudományos gondolkodásba.

• • • • •

1. A TANULMÁNY INDOKOLTSÁGA ÉS CÉLKITŰZÉSE

Az utóbbi években a kormányzati koordináció erősítése a közigazgatási reformprogramok meghatározó elemévé vált világszerte. A központi kormányzat erősítése, az ágazati politikák és végrehajtásuk jobb összehangolása, a szolgáltatásnyújtás (pl. ügyfélszolgálatok) harmonizálása a kormányzatok „mantrájává” váltak. A koordináció növelését, mint „panaceát” tekintették, mely általános „gyógyírt” jelenthet a közigazgatás működési problémáira, nehézségeire. (Például a „joined-up-government” fogalmát a Blair-kormányzat 1997-ben a közigazgatási modernizációs programjának alapelveként használta; a „Whole-of-Government” koncepciója az ausztrál közszolgáltatások reformját fémjelmezte.)¹ A koordináció erősítését célzó reformprogramok Magyarországot sem kerülték el. A koordinációs intézkedések a 2010-ben meghirdetett a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program² hangsúlyos elemei. A 2010–2014 közötti kormányzati ciklus alatt számos olyan intézkedést vezettek be mind a

1 CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P. (2007): The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1057–1064.

2 Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium 2011.

központi, mind pedig a területi, illetve helyi közigazgatásban, melyek gyökeresen átformálták a koordináció alapvető struktúráit és mechanizmusait.³⁴⁵

A kormányzati koordináció időszerűsége, növekvő jelentősége ellenére a hazai közigazgatási irodalomban a kormányzati koordináció fogalmát, lehetséges formáit csak elvétve⁶ és azt is szűken értelmezve vizsgálták korábban. Azok az írások,⁷ amelyek valamilyen módon mégis érintették a kormányzati koordináció kérdéskörét, azt csak szűk skálán (parciálisan) vizsgálták, a „központi kontroll versus területi/ágazati autonómia” dimenziójában értelmezték azt. A nemzetközi irodalomban azonban a kormányzati koordináció gyakran egy ennél jóval tágabb fogalomként tűnik fel. A centrálisan vezérelt, bürokratikus koordináció mellett egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ettől gyökeresen eltérő, együttműködésen alapuló (network, illetve piaci típusú) koordinációs struktúrák.

A koordináció e szélesebb, átfogóbb fogalmának feldolgozása, a nemzetközi és hazai irodalomban fellelhető tipológiák összehasonlítása és elemzése jelen tanulmány célkitűzése. Ezzel céloim a kormányzati koordináció értelmezési kereteinek bővítése és a nemzetközi irodalomban elterjedt (és egyébként a hazai közigazgatási gyakorlatban is fellelhető) koordinációs mintázatok beemelése a hazai tudományos gondolkodásba.

2. A KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK TIPOLOGIÁJA

A koordinációs mechanizmusokat – legyen szó akár tudatos, akár spontán formájukról – a kapcsolódó irodalomban gyakran osztályozzák, rendszerezik különböző dimenziók mentén. Az eltérő tipológiák mögött gyakran különböző konceptuális megközelítések húzódnak. A koordinációs mechanizmusok tipológiáinak vizsgálatánál érdemes különös figyelmet fordítani arra, hogy a koordináció a társadalom legkülönbözőbb szintjein valósulhat meg. Az irodalomban fellelhető tipológiák közti eltérések legfőbb oka is ebben keresendő. Egyes kutatók, akik a koordináció jelenségét egy szélesebb perspektívában (pl. társadalmi, politikai-adminisztratív kontextus) vizsgálják, a *szervezetek közötti (inter-organizational)*, vagy annál magasabb, rendszerszintű jelenségekre összpontosítanak. A másik megközelítés a mikroszintű, amely a *szervezeten belüli (intra-organizational)* koordinációs folyamatokra

3 HAJNAL, György: *Coordination Practices in Hungary: The Case of Széll Kálmán Working Group*. In: Laegreid, Per et al. (ed.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave, Basingstoke–New York, 2014. Chapter 19.

4 KOVÁCS, Éva – HAJNAL, György: ‘Government Windows’: *One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary*. In: Laegreid, Per et al. (ed.): I. m. 20.

5 HAJNAL, György – PÁL, Gábor (2013): Some reflections on the Hungarian discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9:2. 92–106.

6 GAJDUSCHEK, Gy. – HAJNAL, Gy.: *Közpolitika („Public policy”)*. HVG–ORAC, Bp., 2010. 350–355., pl. a központi kormányzati döntéshozatal szintjén.

7 Például: BÉRCESI, F. – IVANCSICS, I.: A közigazgatási hivatalok koordinációs szerepének alakulása. *Magyar Közigazgatás*, 1998. (4): 202–208.; BÉRCESI, F.: A területi államigazgatási szervek helyzete – a közigazgatási hivatalok szemszögéből. *Magyar Közigazgatás*, 2006. (2): 85–89.; BALÁZS, I.: A közigazgatási hivatali rendszer kialakulása és működése. *Magyar Közigazgatás*, 2006. (2): 81–84.; MÜLLER, Gy.: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2011.

fókuszál. Az alábbiakban a koordinációnak három szintjét különböztetem meg a koordinációs mechanizmus kontextusától függően. Eszerint beszélhetünk *makroszintű* – a társadalmi szereplők közötti – koordinációról, a *mezoszintű* – szervezetek közötti – koordinációról és a *mikroszintű* – szervezeten belüli, menedzsment típusú koordinációról. Habár az irodalomban nem találok a koordinációs mechanizmusok ilyen típusú, szintek szerinti, koherens csoportosításával, ez a felosztás alkalmasnak tűnik a koordinációs mechanizmusok strukturált áttekintésére és az egyes típusok egyértelmű csoportosítására, besorolására.

2.1. Makroszintű koordináció

A koordináció makroszintje a társadalmi folyamatok koordinálására, a társadalom nagy számúban jelenlévő szereplőinek tevékenységének összehangolására utal. A társadalmi folyamatok szervezéséhez, a közösség tagjainak együttéléséhez szükséges valamilyen szervező, irányító mechanizmus, amely a szerteágazó tevékenységeket koordinálja. A társadalmi koordinációs mechanizmusokról szóló nemzetközi irodalomban a koordináció e makroszintjének három alapvető mechanizmusát különböztetik meg: a piaci típusú, a hierarchikus és hálózati koordinációt.⁸⁹ A *piaci típusú koordináció* a piac önszabályozó mechanizmusa révén hangolja össze a különböző szereplők cselekvéseit. Az egyének saját érdekeiket érvényesítő, haszonmaximalizáló magatartása – legalábbis a piac ideális működése esetén – nemcsak az egyén, de a társadalom egészének jólétét is maximalizálja. A koordináció észrevétlenül megy végbe a piac „láthatatlan keze”, az ár- és költséginformációk szabályozó mechanizmusa révén.¹⁰

Bizonyos helyzetekben azonban a koordináció nem bízható a piacok fenti, „nem tudatos” mechanizmusára. A piaci koordinációval szemben – vagy inkább gyakran a mellett – a *hierarchikus koordináció*, vagyis a tudatosan szervezett, bürokratikus összehangolás is megjelenik. A piaci mechanizmusoktól eltérően, ahol az autonóm szereplők kizárólag saját érdekeik által vezéreltek, bürokratikus kapcsolatrendszerben a szereplők mozgástere bizonyos mértékig eleve korlátozott. A hierarchikus koordináció egy előre meghatározott cél vagy eredmény elérése érdekében hangolja össze a különböző szereplők tevékenységét. A hierarchia magában hordozza a hatalom szintjeinek rétegződését, és feltételezi a szabálykövetést. A koordináció itt az utasítás/ellenőrzés és a szabályok előírása/kikényszerítése révén történik. A felek között világosan meghatározott alá-fölé rendeltségi viszony van. A hierarchia minden szintje irányítja az alatta lévő alsóbb szintet,¹¹ és ennek révén jön létre az egységek közti koordináció. Az irányítottak a szabályokkal való azonosulás miatt, vagy az esetleges retorziótól való félelmükben engedelmeskednek az utasításnak.

Végül, bizonyos területeken sem a piaci típusú, sem a bürokratikus koordináció nem vezet eredményre, ugyanis mind két forma figyelmen kívül hagyja azokat az informális kap-

8 THOMPSON et al. (szerk.): *Market, Hierarchies and Networks: the coordination of social life*. Sage, London, 1998.

9 POLLITT, C. – BOUCKAERT, G.: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011. 83–87.

10 THOMPSON et al.: i. m. 3.

11 Uo.106.

csolatokat, amelyek a társadalom szereplői között létrejövő hálózatokat jellemzik. Az individualista, piaci felfogás, amely az egyes résztvevőket haszonmaximalizáló, saját érdekeit érvényesítő szereplőnek tekinti, figyelmen kívül hagyja azt a társadalmi környezetet, amelyben a koordináció folyamata zajlik. A szereplők ugyanis egy társadalmi rendszerben kölcsönösen befolyásolják egymás magatartását, döntéseit, kölcsönösen függenek egymástól.¹² A hálózat az, ami szociális, gazdasági, politikai kapcsolatok átfogó láncolatain keresztül összeköti és koordinálja a társadalmi szereplőket. A *hálózati koordináció* a bürokratikus és piaci típusú koordinációhoz képest kevésbé formalizált, a szereplők viszonylagos egyenlőségén és kölcsönös megegyezésén nyugszik. A hálózatok létrejötte feltételezi valamely közös értékeknek, személyes kapcsolatoknak, közös belső-külső jegyeknek a meglétét a tagok között. Ezek a közös jellemzők, értékek megerősítik az összetartozást és elősegítik a hálózati szereplők közötti koordinációt.

A fenti hármas tipológiától részben különbözik Ouchi¹³ korábban felállított hármas csoportosítása, ahol is a hálózati koordináció helyett a *klán típusú koordinációt* nevesíti harmadik formaként. A klán típusú koordináció a közösségen belül elsajátított szokásokra, a közös kulturális normákra, az informális mechanizmusokra, a szertartásokra, hagyományokra, ceremóniákra épül. Ezek az értékek, melyek a közösség tagjait összetartják, tevékenységüket a közös cél elérése érdekében koordinálják. A klán típusú kontroll nagyfokú elköteleződést feltételez a szereplőktől.

A strukturáltabb áttekintés és összevetés érdekében e négy koordinációs mechanizmus – a piaci, a hierarchikus, a hálózati és klán típusú koordináció – jellemző motívumait és különbségeit táblázatban (1. táblázat) foglalom össze. Mivel a koordinációs mechanizmusok jellemzésére nincs egyetlen, általánosan elfogadott meghatározás, ezért azokat a jellemzőket, osztályozási szempontokat emelem ki, amelyek több meghatározásban is fellelhetők az irodalomban.

A nemzetközi osztályozástól eltérő, bár azzal némileg átfedő felosztást találunk a hazai irodalomban. Kornai¹⁴ a koordinációs mechanizmusok négy típusát különbözteti meg: a koordináció *piaci, bürokratikus, etikai és agresszív* mechanizmusait. Chikán¹⁵ ezt a tipológiát veszi át és fejleszti tovább, amikor ötödik koordinációs mechanizmusként megkülönbözteti a „*kooperatív tranzakciós formát*”. Chikán a kooperatív struktúra alatt a magánszektor és a közsféra együttműködését érti a közfeladatok, közszolgáltatás-nyújtás terén, ahol az együttműködő partnerek kölcsönösen bevonják saját forrásaikat, hogy céljaikat – ami lehet a profitszerzés vagy a közérdek érvényesítése – közös együttműködéssel realizálják (például PPP-beruházások, kiszervezés). A modern társadalmakban a domináns és stabil koordinációs mechanizmusok – Kornai¹⁶ szerint – a piaci és/vagy bürokratikus mechanizmusok. Ezzel szemben az etikai és az agresszív koordináció instabil, és hajlamos rövid idő alatt a két alapvető mechanizmus valamelyikébe való átmenetre. Az *etikai koordináció során egyen-*

12 Uo. 173.

13 OUCHI, W. (1980): Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly* 25(1): 124–141.

14 KORNAI J. (1983): Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle*, 30. (9): 1025–1038.

15 CHIKÁN, A. (2007): A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közsféra. *Pénzügyi Szemle közpénzügyi szakfolyóirat*, 3. (3–4):409–433., 14.

16 KORNAI i. m.

rangú felek önkéntes együttműködése történik. A koordináció bizonyos kölcsönösen elismert értékek, társadalmi normák mentén jön létre. Az önzetlenség, a kompenzáció nélküli adni akarás motiválja a szereplőket. Hagyományos intézményei a karitatív szervezetek, egyházak, egyesületek, alapítványok. Chikán¹⁷ szerint az etikai koordináció szerepe erősödik, és egyre több területre terjed ki. Részben kényszer hatására, államilag el nem végzett feladatok megoldására, főleg a szociális és az oktatási szférában. Az *agresszív koordináció* a hazai szakirodalomban fellelhető ötödik koordinációs mechanizmus, melynek feltétele az alá-fölé rendeltségi viszony, és az alapvető eszköze az erőfölény. Az történik, amit az erősebb fél kényszerít. Alkalmazására (amelyet jogi háttér nem legitimál) általában akkor kerül sor, ha az előzőekben említett három mechanizmus egyike sem működik, azaz az agresszív mechanizmus egy koordinációs vákuum betöltésére irányul. Végül megemlítendő még Imre,¹⁸ aki – szintetizálva a hazai és nemzetközi irodalomban megjelenő tipológiákat – a *kölcsönös érdekeltségen alapuló* (más elnevezéssel piaci), az *értékkövető* (Kornai fogalmi rendszerében: etikai), az *altruista*, a *kölcsönös altruista*, a *bürokratikus*, az *autokratikus* (vagy agresszív), és a *nem szándékolt interakció* típusokat különbözteti meg.¹⁹

A koordinációs mechanizmusok hazai és nemzetközi tipológiáinak megfeleltethetőségét, hasonlóságait vizsgálva úgy tűnik, hogy a hazai irodalomban fellelhető tipológiák (teljesen vagy részben) megfeleltethetők a nemzetközi kategóriáknak. Ami elsőként és egyértelműen kirajzolódik, hogy a piaci koordináció mind a hazai, mind a nemzetközi osztályozásokban fellelhető, azonos fogalmi meghatározással jelen van. A nemzetközi irodalomban elterjedt hierarchikus koordinációt illetően már nem ennyire egyértelmű a helyzet, ugyanis úgy tűnik, hogy a hierarchikus mechanizmus fogalmi keretén belül a hazai szerzők két altípust különböztetnek meg. A distinkció alapja, hogy formálisan rögzített alá-fölé rendeltségi kapcsolaton, alapszik-e a koordináció vagy sem. A hierarchikus mechanizmuson belül az első, a hazai irodalomban azonosított kategória a bürokratikus koordináció, ahol az utasítási/alárendeltségi viszony a jog által megerősített. A másik kategória az agresszív koordináció, ahol hiányzik a jog általi legitimáció, azaz az előzőhöz képest egy illegitim (önkényes) mechanizmus. A nemzetközi irodalomban használt hálózati/network típusú koordináció és a hazai kooperatív tranzakció sajátosságai között is átfedések mutathatóak ki; pontosabban a kooperatív struktúra egy szűken értelmezett hálózatnak fogható fel, ahol a piaci szereplők és az állami intézmények működnek együtt szabad elhatározásukból üzleti kapcsolatok révén. Tehát a hálózati együttműködésnek csak egy szűken értelmezett formája a kooperatív mechanizmus, amely a magánszféra és közszektor együttműködésére korlátozódik. Hasonló a helyzet a klán típusú koordináció és a hazai irodalomban elterjedt etikai koordináció viszonyánál. A „játékonykodás”, mint közös érték csak egy a számos kulturális norma, közösségi érték közül, ami a klán típusú informális együttműködési mechanizmusokat működtetheti. A klán típusú koordináció tehát az etikai koordinációnál egy jóval tágabb értelmezési keret-

17 CHIKÁN I. M. 17.

18 IMRE M. (2011): A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe. *PRO PUBLICO BONO: Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 2011. (1): 29–38.

19 IMRE, M. – PAPP ZS.: *A társadalmi kapcsolatok formális analízise*. Unió, Bp., 2010. 61–62.

rendszer. Az alábbiakban a két tipológia kategóriáinak fogalmi összevetését táblázatban (2. táblázat) szemléltetem.

2.2. Mezoszintű koordináció

A koordináció rendszerszintű vizsgálatától a kormányzati koordináció felé fordulva, a kormányzaton belüli politikai-adminisztratív folyamatok összehangolása a koordináció második, avagy középszintje. A mezoszint a kormányzaton belül egymástól elkülönülő szervezetek / programok / tevékenységek közötti (*inter-organizational*) koordinációt jelenti.²⁰ A mezoszintű kormányzati koordinációs mechanizmusok a szakterületeken, ágazatokon átívelő programok kidolgozásának, végrehajtásának összehangolásának folyamatai. A kormányzati feladatok multiplikálódása és komplexebbé válása növeli annak a lehetőségét, hogy egy adott kormányzati program jelenős hatással lesz egy másik, már futó programra. Ez a programok közötti átfedés, kölcsönös ráhatás szükségessé teszi az államigazgatási szervek munkájának összehangolását. Az ágazatok és szervezetek közötti növekvő interdependencia kialakulását leginkább a közös forrásfelhasználás, a közös célcsoport és a kölcsönös output-függőség indokolja.²¹ A kölcsönös függőség indokait, azok szervezetek közti megjelenését szükségesnek tartom röviden elmagyarázni. A szervezetek egy meghatározott, rendelkezésre álló erőforráskészletből (állami költségvetés, állami ingatlanvagyon, dolgozók létszámát meghatározó státuszok, munkaeszközök, tudás stb.) gazdálkodnak, azon osztozkodnak, ami kölcsönös készletfüggőséget eredményez. A kölcsönös függőség másik oka, hogy az egyes szervezetek tevékenysége ugyanazon célcsoportra irányul. Például a bevándorlók, a munkanélküliek, a született gyermekek egyszerre több, különböző ágazathoz tartozó szervezet fellépését is igénylik. Így az egyes szervezetek tevékenységei kölcsönösen függnak egymástól. Ebből következik a harmadik ok, miszerint az egyik szervezet outputja (pl. a döntés tartalma, az eljárás időtartama) befolyásolja a másik szervezet munkáját. A szervezetek közötti koordináció elősegíthető szabályozással (pl. kötelezés, előírás, felügyelet), gazdasági ösztönzőkkel (pl. pénzügyi támogatás, természetbeni szolgáltatás), illetve információs eszközökkel (pl. információs kampány, tréning, tanácsadás). A konfliktusok, melyek az ágazatok és az azokat képviselő szervezetek között alakulnak ki – a kölcsönös függőség miatt – részben hatás- és feladatköri jellegűek, részben pénzügyi természetűek. Súlyos közpolitikai teher a szakpolitikai ágazatok korlátlan versengése a források és a hatalomszerzés, esetleg a politikai kudarcokat jelentő feladatok elkerülése érdekében.²² A megfelelő koordinációs mechanizmusokon keresztül azonban enyhíthető ez az ágazatok közötti versengés.

A közigazgatási szervek közötti koordinációhoz kapcsolódóan szükséges megemlíteni a magyar közigazgatáson belüli / szervezetek közötti koordinációt elemző releváns nézete-

20 ASKIM, J. et al. (2011): One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public Administration*, 89 (4): 1451–1468.

21 ASKIM et al.: i. m.

22 BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának fő vetületei – a minimális konszenzus alapjai. *Pénzügyi Szemle közpénzügyi szakfolyóirat*, 3. (3–4.): 434–463.

ket. Lőrincz²³ a magyar államigazgatási viszonyokat vizsgálva a koordináció szükségességét az alábbi négy pontban foglalta össze: (1) összhangot biztosít egy adott ügyben a különböző érintett igazgatási szervek között; (2) a koordináció elősegíti az államigazgatás egységét, azáltal hogy megakadályozza a partikularizmus kialakulását a kölcsönös együttműködés révén; (3) bizonyos igazgatási kérdések, területek alsóbb szinten történő koordinációjával tehermentesíthető a kormány, így a megfelelő koordináció munkaszervezési szempontból is lényeges; (4) és végül a koordináció révén bevonhatóak a társadalmi érdekcsoportok is a döntés-előkészítő folyamatokba. A koordináció területeit vizsgálva Lőrincz²⁴ az államigazgatáson belül a koordinációnak két szintjét különbözteti meg. Az államigazgatási koordináció *első szintjén* állnak

- a minisztériumok, melyek egy adott ágazat felett végzik a koordinációt;
- superminisztériumok, melyek korábban önálló több ágazat közötti összhangot igyekeznek előmozdítani;
- az interminisztériális bizottságok, melyek különböző formákban működhetnek (kormány szinten működő kabinetek és kormánybizottságok), és elsődlegesen társadalom- és gazdaságpolitikai szempontból kiemelt területek koordinációjáért felelősek, melyek jellemzően több tárca érdekeit is érintik. (Ilyen koordinációs bizottságok voltak például a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság 2012; Államreform Bizottság 2006; Népesedési Kormánybizottság 2001.)

Az államigazgatási koordináció *második szintjén* maga a kormány áll. Ahogy Lőrincz²⁵ fogalmaz: „... [a kormány] ellátja a koordináció koordinációját”, azaz összehangolja az alsóbb szinten lévő koordinációs szervek tevékenységét, a kormány biztosítja az államigazgatásban a komplexitás érvényesítését, vagy, ahogy mások fogalmazznak, az „összkormányzati” érdekek érvényre juttatását.²⁶²⁷

Tovább haladva a lehetséges dimenziók azonosításával, melyek alapján a koordináció irányai és mechanizmusai jellemezhetőek, a kormányzati koordinációnál szükséges megemlíteni Christensen és Laegreid²⁸ konceptuális keretét. Ők különbséget tesznek a koordináció „belső versus külső” és a „horizontális versus vertikális” dimenziója között. A „belső versus külső” dimenzió arra vonatkozik, hogy a koordinációs mechanizmusok kizárólag az államigazgatási szervezetrendszer összehangolására irányulnak-e, vagy esetleg azon túl, a helyi igazgatási, illetve nem kormányzati szintre is kiterjednek. „Horizontális” a koordináció, ha az a hierarchia rendszerében egymással azonos szinten lévő, „vertikális”, ha alá-fölé rendeltségi viszonyban lévő szervek között megy végbe (pl. központi államigazgatási szerv és területi

23 LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Bp., 2007. 2. kiadás, 115.

24 Uo. 115–118.

25 LŐRINCZ: i. m. 117.

26 MÜLLER Gy.: A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009). *Közjogi Szemle*, 2010. (1) 34–41.

27 SÁRKÖZY T. (2007): Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól. *Mozgó Világ Online*, 33. (6) <http://mozgovilag.com/?p=2469>. Lekérdezve: 2012.11.12.

28 CHRISTENSEN, T. – FIMREITE, A. L. – LÆGREID, P. (2007): Reform of employment and welfare administration – the challenge of coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Science*, 73(3): 389–408.

szervei között). „A vertikális dimenzióban megvalósuló koordináció sokkal inkább a hierarchián nyugszik, míg a horizontális koordináció inkább hálózati jellegű”.²⁹

2.3. Mikroszintű koordináció

A koordináció legsőbb szintje a szervezeten belüli koordináció, amely a részek (szervezeti egységek, egyének) cselekvésének összehangolását jelenti a szervezeti célok elérése érdekében. A szervezeten belüli koordináció a 19. század második felétől, a gigantikus nagyipari termelőszervezetek megjelenésétől vált az akkoriban kialakuló menedzsmenttudomány központi kérdésévé. A komplex feladatokat ellátó, nagyméretű vállalatok megjelenésével a hatékony működés feltételévé vált a különböző funkciókat ellátó egységek összehangolása, koordinálása. Ennek felismerése számos elmélet megjelenéséhez vezetett a korai menedzsmentirodalomban (például Fayol vezetési alapelvei),³⁰ Gullick és Urwick POSDCORB-modellje),³¹ melyek a tagozódó szervezeti struktúrát, a szervezeti egységek differenciálódását a munka- és hatáskörmegosztásból adódó természetes következménynek tekintették, ezért nem a különbségek megszüntetését, hanem a részeknek a közös cél érdekében történő összefogását hangsúlyozták. A mikroszintű, szervezeten belüli koordinációs mechanizmusokat vizsgáló, azokat rendszerező tipológiák – a makroszintű mechanizmusokéhoz hasonlóan – sokfélék. Túlnyomórészt a menedzsmentirodalom foglalkozik a szervezeten belüli koordinációval és annak mechanizmusaival. Mintzberg³²³³³⁴ például a szervezeten belüli koordinációt illetően három fő kategóriát határoz meg. Az első a *kölcsönös kiigazítás, alkalmazkodás*, ahol is a koordináció az egymással egyenrangú szereplők informális kommunikációja, önkéntes együttműködése révén jön létre. Nincs külső, kényszerítő kontroll a döntéshozatali folyamatokban. Az azonos szinten lévő szereplők saját maguk koordinálják a cselekvésüket. A mintzbergi tipológia második kategóriája a *közvetlen irányítás*. Itt a koordináció egy irányító személy révén valósul meg, aki azért felelős, hogy utasításaival, iránymutatásaival felülről összehangolja és felügyelje a többi szereplő tevékenységét. A harmadik, önmagában is gyűjtő kategória a *standardizáció*. Ez magában foglalja (1) a munkafolyamatok standardizálásának, (2) az outputok standardizálásának, (3) a készségek és szakismeretek, valamint (4) a normák standardizálásának lehetőségét. A munkafolyamat akkor tekinthető standardizáltnak, ha a feladat elvégzésének a módja, a munkamódszer pontosan meg van határozva, és aszerint végzik a tevékenységet. Az outputok standardizálásáról beszélhetünk, ha a te-

29 Verhoest et al. (2005) idézve Christensen, T. – Lægrend, P. (2007): *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*. (Working paper.)

30 SHAPRU, R. K.: *Administrative Theories and Management Thought*. PHI Learning Pvt. Ltd., Delhi, 2013. 130–139.

31 Uo. 143–158.

32 MINTZBERG, H. (1980): Structure in 5'S: A Synthesis of the research on organizational design. *Management Science*, 26 (3) 322–341. <http://luci.ics.uci.edu/websiteContent/weAreLuci/biographies/faculty/djp3/LocalCopy/2630506.pdf>, Lekérdezve: 2014. 02.03.

33 Uő: *Five Ps for Strategy*. In: Mintzberg et al.: *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. (4th Edition) Prentice-Hall, New Jersey, 2003.

34 Uő: *Organizations*. In: Mintzberg et al.: i. m.

vékenység eredménye világosan meghatározott (specifikált). A készségek, szakismeretek egy-
ségezéséről van szó, amennyiben meg van határozva, hogy adott tevékenység végzéséhez
milyen képzés, képesítés szükséges, és egységesen elő van írva, hogy az egyéneknek milyen
képessegekkel, ismeretekkel kell rendelkezniük. És végül a normák standardizáltsága esetén
a szocializáció folyamatának eredményeként azonos értékek mentén, közös meggyőződés-
ből működnek együtt az egyének egy közös cél elérése érdekében. Khandwalla³⁵ – az előző
tipológiához valamelyest hasonlóan – megkülönbözteti a strukturális, a személyközpontú és
a technokratikus koordinációs eszközöket. Ez a tipológia a hazai menedzsmentirodalomban
is elterjedt.³⁶ A *strukturális* elemek közé olyan hierarchikus és nem hierarchikus eszközök
tartoznak, mint például a különböző projektek, munkacsoportok, ad hoc és állandó bizott-
ságok, a hierarchikus kapcsolatok, információs és kommunikációs csatornák, a stratégiai üz-
leti egységek. A *technokratikus* eszközök közé tartoznak a különböző szabályzatok, eljárások,
vállalati tervezés, a pénzügyi és költségvetési rendszer, a belső elszámolási rendszer, progra-
mok, menetredek. Végül a *személyközpontú* koordináció a hatékony konfliktuskezelésen, a
szervezeti kultúrán, belső értékrenden alapul. Ez a koordinációs eszköz segíti az egyén azo-
nosulását a szervezettel, a célokkal és a feladatokkal. Ezt szolgálja a különböző képzések, tré-
ningek szervezése, a hatékony személyzeti munka, a megfelelő vezető kiválasztása stb.³⁷

A menedzsmentirodalom fenti, illetve más, itt nem részletezett eredményei a múltban és
napjainkban is jelentős hatással vannak mind a közigazgatás-tudomány fejlődésére, mind
pedig a kormányzati, közigazgatási gyakorlatokra, reformokra. Ezért indokoltnak tartom –
kellő kritikai elemzés után, a fogalmak alkalmazhatósági kereteire figyelemmel és a közigaz-
gatás sajátosságaira tekintettel – a koordináció konceptuális kereteinek meghatározásánál a
menedzsmentirodalomban fellelhető koordinációs tipológiák adaptálását és alkalmazását.

2.4. Koordinációs mechanizmusok a közigazgatásban

A koordináció szintjeit és mechanizmusait vizsgáló és leíró nemzetközi és hazai irodalom át-
tekintését követően arra teszek kísérletet, hogy a fentebb ismertetett tipológiák szintetizálá-
sával egy olyan elemzési és vizsgálati keretrendszert állítsak fel, mely alkalmas a közigazga-
tási koordinációs mechanizmusok leírására és elemzésére. A tipológia, mely alkalmas a köz-
igazgatási koordinációs mechanizmusok, intézkedések vizsgálatára alapvetően a hierarchi-
kus és nem hierarchikus eszközök megkülönböztetésén alapul. Ez a distinkció relevánsnak
tűnik annak a fényében, hogy Magyarországon a hatékony koordinációt egyértelműen a hie-
rarchikus eszközökkel (ún. „kemény eszközök”) azonosították. Minden más esetlegesen elő-
forduló eszközt ezzel szemben (ún. „puha eszközök”) vagy nem hierarchikus eszközök ha-
tároztak meg. Áttérve a koordináció szintjének meghatározására, az osztályozási keretrend-
szert két klaszterhez (a szervezeten belüli és a szervezetek közötti koordináció) igazítva ala-
kítom ki. Elsődlegesen a nemzetközi irodalomban elterjedt hármas kategóriára (piaci; hie-

35 KHANDWALLA, P.: *The Design of Organizations*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1977.

36 Vö. Dobák et al.: *Szervezeti formák és vezetés*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2008.

37 Uo.

rarchikus; hálózati), valamint Mintzberg tipológiájára támaszkodom. Nem csupán közvetlen alkalmazhatóságuk miatt, hanem mert – mivel jól körülhatárolt, viszonylag aprólékosan meghatározott kategóriákat alkalmaznak – segít az eligazodásban a koordináció-mechanismusok vizsgálatánál. A 3. táblázat áttekintést ad a különböző főbb koncepciók kategóriái közötti átfedésekről, megfeleltethetőségről, és illusztrálja lehetséges értelmezésüket.

3. A TIPOLOGIA ALKALMAZHATÓSÁGA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI VI-SZONYOKRA

Felvetődhet a kérdés, hogy az előzőekben tárgyalt és a nemzetközi szakirodalomban bevett-nek tekinthető, a koordinációs mechanizmusokat leíró és rendszerező tipológiák (piaci / hierarchikus / hálózati, valamint a menedzsmentirodalomban a magánvállalatok működésére vonatkozó mechanizmusok) mennyiben alkalmazhatóak a kormányzati, közigazgatási koordinációs folyamatok elemzésére, leírására. A kérdésfelvetést az is indokolja, hogy a témában folytatott szakmai viták³⁸³⁹ során megfogalmazódtak olyan álláspontok, miszerint (i) a fentebb bemutatott konceptuális keret nem alkalmazható a hazai közigazgatás folyamatainak vizsgálatára, mivel azokkal kizárólag a gazdasági, piaci folyamatok írhatóak le. Emellett (ii) egyes nézetek szerint a fentebb ismertetett konceptuális keret alkalmazása azért is kizárt a hazai közigazgatási folyamatok vizsgálatára, mivel a hazai közigazgatás eredendően centrálisan és bürokratikusán épül fel, ezért nem adekvát a hierarchikus koordinációs mechanizmusokon kívül más típusú koordináció fogalmát bevezetni.

Először is, a magyar közigazgatás működését vizsgáló irodalom csak egy viszonylag szűk megközelítésben foglalkozik a kormányzati koordináció kérdésével, és ezen belül sem tesznek kísérletet egy konceptuális keret megalkotására. Többnyire a jogszabályok fogalommeghatározásait átvéve definiálják a koordinációt, vagy szélsőségesen leszűkítik azt a bürokratikus „utasítás–ellenőrzés” viszonyrendszerére. Jól példázza ezt, hogy az államigazgatás koordinációjával foglalkozó hazai irodalomban ismétlődően⁴⁰ megjelenik a koordináció erősítésének azonosítása a felügyeleti-irányítási jogkörök kiszélesítésével, valamint a kötelező együttműködés kikényszerítésével. Ezzel kapcsolatosan Walter⁴¹ az igazgatás területén működő koordinációs formákat vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a koordinációnak két területe határolható el: a szerveken belüli és szervek közötti koordináció, ahol „rendszerint a szerveken belüli koordináció a vezetés, a szervek közötti koordináció pedig az irányítás körében helyezhető el”. Figyelemre méltó, hogy a fenti csoportosítás figyelmen kívül hagy minden olyan koordinációs eszközt, amely az utasítás-ellenőrzés fogalmi körén kívül esik. A kérdést övező egyoldalú hazai gondolkodás, a beszűkült látásmód miatt a nemzetközi irodalom fogalmi rendszerének adaptálását a magyar közigazgatás sajátosságainak figyelembevételével indokoltnak látom.

38 MTA TK PTI vita, 2014. 04. 17.

39 BCE Politikatudományi Doktori Iskola 2014. 07. 02. Disszertáció-tervezet munkahelyi vitája.

40 Vö. például BÉRCESI F. – IVANCICS I.: *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei*. In: Balázs I. – Bércesi F. (szerk): *A területi államigazgatás reformja*. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2006. 76.

41 WALTER T.: *A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési szerepe*. *Magyar Közigazgatás*, 2000. (5) 269–281.

Másodsorban, ami a „piaci/hierarchikus/hálózati” tipológia alkalmazhatóságát illeti, a kormányzati koordinációval foglalkozó jelenkori tudományos diskurzus, illetve a tudományterület meghatározó kutatói meggyőző érveket vonultatnak föl a koordinációs mechanizmusok alkalmazhatósága mellett.^{42 43 44 45} Pollitt és Bouckaert⁴⁶ azt is explicit módon tárgyalja, hogy az eltérő közigazgatási modellekben különböző koordinációs mechanizmusok dominálnak. Álláspontjuk szerint az új közmenedzsment (NPM) irányzat hatására túlnyomóan a piaci típusú mechanizmusok nyernek teret (pl. szerződéses kapcsolatok, kvázi autonóm ügynökségek, szervezett ügyfelek mint „vevők”, és a közigazgatási szervek mint „szolgáltatásnyújtók”/ „eladók” közti koordináció); az új típusú kormányzás (New Public Governance; NPG) elsődlegesen a hálózati/network típusú koordinációra támaszkodik; az neoweberi modellben pedig a hierarchikus koordinációs mechanizmusok dominálnak. Fontos megjegyezni, hogy a fenti különböző koordinációs mechanizmusok nem zárják ki egymást. Sőt, sokkal inkább jellemző, hogy egy adott szervezetben/szervezetrendszerben több különböző (vagy épp mindegyik) koordinációs mechanizmus felfedezhető.

Harmadrészt, a másik felvetésre, lehetséges (ellen)érvre kívánok reflektálni, azaz hogy valóban kizárólagosan csak a hierarchikus koordináció érvényesül-e a hazai közigazgatási gyakorlatban. Ha ez valóban így volna, akkor a nem hierarchikus (piaci, valamint hálózati) mechanizmusok kategóriái irrelevánsak lennének a hazai közigazgatás vizsgálatánál, azaz értelmét vesztené a tipológia. Ezen állítás ellenében két érv hozható föl. Egyrészt kevés ok van feltelezni, hogy a legkülönbözőbb (köztük kontinentális, napóleoni és német tradíciójú) közigazgatási rendszerekben jelen lévő nem-hierarchikus koordinációs mechanizmusok tökéletesen hiányoznának a magyar gyakorlatból. Másfelől megállapítható, hogy hazai közigazgatásban mind *de jure*, mind pedig *de facto* megjelennek a legkülönbözőbb nem hierarchikus koordinációs mechanizmusok (pl. informális egyeztetés, koordinációs bizottságok, államtitkári értekezletek, piaci alapon közigazgatási feladatok kiszervezése), természetesen a hierarchikus eszközök mellett.

A fentiek alapján alkalmasnak és indokoltnak tartom a koordinációs mechanizmusok fent ismertetett, „piaci/hierarchikus/hálózati” tipológiáinak alkalmazását és a menedzsment irodalomban fellelhető szervezeti belüli koordinációs mechanizmusok kategóriáinak adaptálását a magyarországi kormányzati koordináció folyamatainak elemzésénél. A dolgozatban feltárt fogalmi meghatározások, kategóriák, koordinációs mechanizmusokra vonatkozó tipológiák – melyek egyrészt a menedzsmentirodalomból, másrészt a külföldi közigazgatási irodalomból erednek – eddig nem kerültek beépítésre, alkalmazásra a hazai kormány-

42 L. például OSBORNE, S. P. (1997): Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause? *British Journal of Management*, 8 (4) 317–328.

43 L. THOMSON et al. i. m.

44 L. PETERS, B. GUY: The machinery of government: Concept and Issues. In: Campbell, C. – Peters, B. G. (ed.): Organizing Governance, Governing Organizations. Pittsburg Press, Amsterdam, 1998.

45 L. VERHOEST, K. et al.: *Limited Fragmentation through Coordination in the Regulation of the Energy and Telecommunications Sectors in Belgium*. 5th ECPR General Conference, Potsdam, 10–12 September, 2009. http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA22_en.pdf, Lekérdezve: 2014 03.04.

46 POLLITT, C. – BOUCKAERT, G.: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011.

zati koordinációt vizsgáló tudományos munkákban. Véleményem szerint ezek a fogalmi kategóriák lehetővé teszik a hazai kormányzati koordináció árnyaltabb, a pusztán hierarchikus koordinációs mechanizmusokon túlmutató, ezáltal a valóságot teljesebben leképező leírások, elemzések elvégzését.

4. TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat • *A makroszintű koordinációs mechanizmusok jellemzése*

Típusok Jellemzési szempontok	Piaci típusú	Hierarchikus	Hálózati	Klán
Szereplők egymáshoz való viszonya	Szereplők egyenlőek / egyenrangúak	Egyértelmű alá-fölé rendeltség	Kölcsönös függőség	Tradicionálisan kialakult alá-fölé rendeltség
Szereplők autonómiája	Önkéntes együttműködés / nagyfokú autonómia	Kötelező együttműködés / korlátozott autonómia	Szabad elhatározás, de a kölcsönös egymásra utaltság korlátozza az autonóm döntést	Hagyományokon nyugvó együttműködés/ korlátozott autonómia
Koordinációs eszköz	„Láthatatlan kéz”: a keresleti-kínálatti viszonyok / az ár	Utasítás, parancs, ellenőrzés	A hálózat formája szerint eltérő pl. tranzakciós, kommunikációs, instrumentális eszközök	Közös normák, informális mechanizmusok
Kulcsmotívum	Ár	Hatalom	A kölcsönös függőségbe vetett hit	Hagyományok, tradicionális értékek
Motiváció	Egyéni haszon-maximalizálás	Elfogadás/ egyetértés vagy a szankciók elkerülése	Kölcsönösen értékesnek tartott javak, eszmék, intézmények, cselekvések stb. létrehozása, azok megtartása	Azonosulás/ elköteleződés

FORRÁS: THOMSON ET AL. [1998], OUCHI [1980] NYOMÁN SAJÁT ÖSSZEÁLLÍTÁS

2. táblázat • A hazai és nemzetközi irodalomban fellelhető makroszintű koordinációs mechanizmusok tipológiájának összehasonlítása

Makroszintű koordinációs mechanizmusok osztályozása	
Nemzetközi irodalom	Hazai irodalom
Piaci	Piaci
Hierarchikus	Legitim hierarchikus viszony: Bürokratikus
	Illegitim hierarchikus viszony: Agresszív
Network típusú	Parciálisan értelmezve: Kooperatív struktúra
Klán	Parciálisan értelmezve: Etikai

FORRÁS: SAJÁT FELDOLGOZÁS

3. táblázat • A szervezetek közötti és szervezeten belüli koordinációs mechanizmusok összevetése

	Szervezetek közötti (inter-organizational) koordináció szintje	Szervezeten belüli (intra-organizational) koordináció szintje
Hierarchikus koordinációs mechanizmus	<p>Vertikális/hierarchikus: pl. az alárendelt szervezetek utasítása, beszámoltatása a működési és irányítási kérdésekben; információt, tájékoztatást kérhet a működéssel kapcsolatosan; a személyi ügyek (kinevezés, felmentés) befolyásolása, a költségvetés meghatározása.</p>	<p>Közvetlen felügyelet: pl. az alárendelt szervezeti egységek, egyének utasítása, beszámoltatása a működési és irányítási kérdésekben; információt, tájékoztatást kérhet a működéssel kapcsolatosan; a személyi ügyek (kinevezés, felmentés) befolyásolása, a költségvetés meghatározása.</p>
		<p>Munkafolyamatok: pl. egy ügyfélszolgálat eljárási szabályainak, adminisztratív ügyintézési folyamatának meghatározása.</p>
		<p>Outputok: pl. egy kötelező erejű döntés, határozat tartalmi és formai kellékeinek meghatározása.</p>
		<p>Készségek, ismeretek: pl. képzési rendszer meghatározása, kompetencia alapú menedzsment rendszer.</p>
Nem hierarchikus /horizontális koordinációs mechanizmus	<p>Piaci: pl. közös szolgáltató központ létrehozása, amelyet belső költségelszámolási szisztéma alapján működtetnek.</p> <p>Hálózati: pl. az intézményi kapcsolódások, összeköttetések támogatják a szervezetek közötti együttműködést, és a vezetők közötti személyközi kapcsolatok kiépülését.</p>	<p>Kölcsönös alkalmazkodás: pl. spontán együttműködés, amely a szakmaiság ethosza, vagy az informális kapcsolatokon alapuló szívességek, kivételezések által vezéreltek. Ide tartoznak még a klientúra/patronázs vagy a lojalitás elvén működő együttműködések.</p> <p>Standardizáció – normák: pl. etikai/ideológiai/szakmai attitűdök formálása képzések, szervezeti jelképek, rítusok révén.</p>

FORRÁS: SAJÁT FELDOLGOZÁS